

Nationale Grondbank en Afwaarderen

Nationale Grondbank & afwaarderen

Datum: 27 juli 2022
Auteurs: William Roosemalen en Henk Savelkoul
Opdrachtgever: Ministerie LNV, de heer V. van der Meij

Grondbank en/of afwaardering

1.0 Managementsamenvatting

Via een nationale grondbank wil het Rijk (LNV) een faciliteit bieden om de grondmobiliteit te bevorderen ten behoeve van de realisatie van landelijke doelen op gebied van water, bodem, klimaat en biodiversiteit. Bij de realisatie van deze doelen daalt de marktwaarde van de landbouwgrond door wijziging in gebruik en/of bestemming. In deze studie wordt verkend op welke wijze de afwaardering van gronden via de nationale grondbank of als zelfstandig instrument daarbij kan worden ingezet.

De marktwaarde van landbouwgrond wordt naast specifieke factoren beïnvloed door de verwachtingen over het toekomstig functioneel gebruik (verwachtingswaarde). Mogelijke wijziging door beleidsvoornemens of planvorming kunnen al aanleiding zijn tot wijziging van de marktwaarde (schaduwwerking). Bij wijziging van de bestemming bepaalt de nieuwe functie de marktwaarde. Bij een toekomstig lagere waarde is sprake van waardedaling c.q. afwaardering.

Wanneer landbouwgrond wordt ingebracht in de grondbank en afwaardering via de grondbank plaatsvindt, verdient het de voorkeur deze te laten plaatsvinden op het moment van verkoop/uitgifte van de grond omdat:

- dit het moment is dat de afwaardering zich concreet vertaalt in geld (verkoop);
- tussentijdse afwaardering kan fluctueren doordat aannames over waardes en gebruik gedurende het proces in beweging zijn.

Via de realisering van de provinciale gebiedsprogramma's stellen de provincies vast met welke maatregelen de rijksdoelen worden gerealiseerd. Aankopen, wijzigen van gebruik en/of bestemming en weer verkopen van grond, waarbij afwaardering optreedt, is een van de maatregelen. Wij adviseren het Rijk om aan provincies in samenhang met de gebiedsprogramma's en uitwerking via gebiedsprocessen vroegtijdig financiële zekerheid te bieden ten aanzien van de financiële dekking van de afwaarderingskosten. Dat kan door bij vaststelling van het gebiedsprogramma als Rijk een potentiële verplichting richting de provincies aan te gaan. In samenhang daarmee kan door het Rijk aan provincies t.b.v. het uitvoeren van anticiperende maatregelen een werkkapitaal worden toegekend. Bij de vaststelling van het uitwerkingsplan kan die per gebied worden omgezet in een juridische verplichting.

In dit budgetteringsproces is van belang vooraf de uitgangspunten waarmee de financiële omvang van de afwaardering wordt becijferd te definiëren. Van de drie genoemde grondslagen (huidige waarde, toekomstige waarde of waardeontwikkeling) zijn de eerste twee meer geschikt voor de gebiedsprogramma's terwijl de derde methode beter past bij het uitwerkingsplan. Omdat het Transitiefonds is gecompartmenteerd adviseren wij om vooraf ook spelregels vast te stellen binnen welke ruimte het mogelijk is te schuiven met middelen tussen de verschillende compartimenten.

Afwaardering als zelfstandig instrument waarbij particulieren rechtstreeks een beroep op subsidie kunnen doen bij andersoortig gebruik kent een aantal nadelen. Het introduceren van een subsidie beïnvloedt de prijsvorming op de markt voor landbouwgrond en kan invloed hebben op de ontwikkeling van vraag en aanbod van landbouwgrond. Bij een (generieke) subsidieregeling is het ons inziens niet goed mogelijk rekening te houden met de specifieke omstandigheden. Op transactiebasis, via verkoop door de grondbank of rechtstreeks via de provincie blijft het afwaarderen transparant.

Specifiek aandacht vraagt afwaardering bij wijzigend gebruik op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten. Wijzigend gebruik via kwalitatieve verplichtingen vraagt, om te voorkomen dat maatschappelijk kapitaal in de toekomst verloren gaat, om handhaving. Het pachtinstrumentarium biedt hier meer zekerheden maar heeft als nadeel dat de grond dan eigendom van de grondbank blijft. Ook vindt dan binnen de bestaande financiële spelregels van de grondbank geen afwaardering plaats, maar daalt het exploitatieresultaat van de pachtgronden. Wanneer de grond, alvorens tot

verpachting wordt overgegaan, overgedragen wordt aan een gebiedspartner, manifesteert zich die afwaardering wel.

2.0 Inleiding

Uitvoering van realisatie van de (inter)nationale doelen in het landelijk gebied (water, bodem, klimaat, natuur en biodiversiteit, transitie landbouw) vraagt grootschalige ingrepen in het landelijk gebied. Ingrepen zijn veelal afhankelijk van de beschikbaarheid van fysieke ruimte. Deze fysieke ruimte is in Nederland schaars.

De benodigde ruimte (=vraag) voor de inpassing voor zowel uitvoering van voorgaande doelen, als aanpalend beleid voor (woning)bouw, energietransitie en mobiliteit is aanzienlijk. In verhouding tot de vraag is het aanbod van beschikbare (geschikte) grond (te) beperkt. Het Rijk wil de mobiliteit van grond (aanbod) in het landelijk gebied vergroten om de opgave(n) te kunnen realiseren. Enerzijds door te sturen op aanbod van grond door (tijdelijk) grondposities in te nemen en anderzijds, in combinatie met de afwaardering van de waarde van grond, het bij de nieuwe bestemming passend aanbod van geschikte grond te vergroten.

Scope van de vraag

Via een nationale grondbank wil het Rijk (LNV) de gebiedsautoriteit(en) een faciliteit bieden om de grondmobiliteit te bevorderen ten behoeve van de realisatie van landelijke doelen (water, bodem, klimaat en biodiversiteit), volgend uit de Europese verplichtingen. Het huidige beeld is dat Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) middels verwerven, tijdelijk beheren en vervreemden van landbouwgronden de rol van nationale grondbank gaat vervullen.

Bij de inzet van de landbouwgronden ten behoeve van de realisering van de landelijke doelen kan door functiewijziging de noodzaak tot afwaardering van de economische waarde van grond ontstaan. Afwaardering kan daarnaast ook als onderdeel van regelingen ter bevordering van de realisatie van landelijke doelen worden toegepast. Ten behoeve van voorliggende studie wordt onderscheid gemaakt naar afwaardering op basis van functionele wijziging en overige afwaardering. Functionele afwaardering is mogelijk indien er sprake is van realisatie van doelen binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied (transitie(fonds) Landelijkgebied). In de studie wordt afwaardering in de volgende situaties verkend:

- Eigendom BBL in de grondbank zonder functionele wijziging;
- Eigendom BBL in de grondbank met functionele wijziging;
- Functionele wijziging zonder dat het eigendom BBL betreft.

LNV wil hierbij inzicht in de volgende vragen:

- In welke situaties ontstaat afwaardering?
- Op welk moment moet of kan afwaardering financieel worden gedekt?
- Hoe verloopt de financiële routing van afwaardering?
- Hoe kan het instrument afwaardering zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingezet?
- Hoe kan afwaardering worden meegenomen in het proces van het gebiedsprogramma NPLG?

Voorshands zijn de antwoorden met betrekking tot de nationale grondbank beleidsneutraal geformuleerd. De enige restrictie is dat de grondbank c.q. de regelingen zijn gericht op landbouwgrond waar bij aankoop geen (potentiële) ruimtelijke claims vanuit andere beleidsvelden (wonen, energie, infra, etc.) op rusten. Verder wordt als uitgangspunt gehanteerd dat in het Transitiefonds een bedrag specifiek voor de dekking van afwaardering van gronden is gereserveerd.

In voorliggende notitie wordt veelal gesproken over "grond". Hieronder wordt zowel de (cultuur)grond als het erf en opstallen bedoeld. Omdat het hier met name gaat om agrarische grond en erven is gekozen om niet de term vastgoed te gebruiken.

Bevorderen van de beschikbaarheid van betaalbare grond voor de opgaven

De overheid stuurt op de schaarse ruimte in Nederland via haar ruimtelijk beleid op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau. Binnen die ruimtelijke beleidskaders richt de markt zich vooral op de sterke economische functies.

Functies met een relatief lage economische waarde, maar met wel een grote maatschappelijke betekenis, komen door imperfecties van de markt niet of maar zeer beperkt via de markt tot ontwikkeling. De overheid kan sturen op de ontwikkeling van deze economisch zwakke(re) functies door te zorgen voor beschikbaarheid van grond tegen bij deze functies passende economische waarden.

2.1 Waarde van grond

In de economische theorie wordt in een markt van volledige concurrentie/transparantie de prijs (economische waarde) bepaald op het punt waar vraag en aanbod met elkaar in evenwicht zijn. Op de grondmarkt is als gevolg van diverse 'verstoringen' geen sprake van volledige transparantie. De waarde van grond wordt door diverse factoren (beperkt aanbod, overheidsingrijpen, etc.) beïnvloed. Het heterogene karakter van het verhandelde en de lage frequentie waarmee handel plaatsvindt, zorgt ervoor dat de waarde van grond moeilijk is te bepalen. Daarom moet de waarde van grond per geval worden bepaald.

Het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT) omschrijft in art. 3 Reglement Definities marktwaarde als volgt: "het geschatte bedrag waartegen vastgoed zou worden overgedragen op de waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang".

Fiscaal wordt de Waarde in het Economisch Verkeer bij Agrarische Bestemming (WEVAB) gedefinieerd als de prijs die de meestbiedende zou betalen, ervan uitgaande dat de grond in het kader van een landbouwbedrijf blijft aangewend, de overige niet-agrarische bestemmingen weggedacht. De WEVAB is geabstraheerd van het concrete gebruik van de grond of de specifieke bedrijfsvoering.

De marktwaarde (waarde in het economisch verkeer) van de landbouwgrond wordt naast specifieke factoren (ligging, al dan niet pacht en specifieke kenmerken) beïnvloed door de verwachtingen over het toekomstige functioneel gebruik (verwachtingswaarde). De kaders voor dit gebruik worden onder meer bepaald door de bestemming. Daarin zijn drie varianten te onderscheiden:

- De bestemming is en blijft landbouw;
- De huidige bestemming is landbouw, maar beleidsvoornemens of planvorming duiden op een mogelijke wijziging van die bestemming in de toekomst of er is sprake van zogenaamde schaduwwerking van natuurgebieden in de buurt (ontstaan positieve of negatieve verwachtingswaarde);
- De bestemming wordt/is gewijzigd en de marktwaarde van de grond wordt bepaald door de nieuwe bestemming (ontstaan planschade in het geval van waardedaling).

3.0 Afwaarderen van grond

Het moment waarop afwaardering van landbouwgrond plaatsvindt, is sterk afhankelijk van het financieel en/of fiscale regime waarbinnen de eigenaar van de landbouwgrond opereert. Afwaarderen kan op verschillende manieren worden uitgevoerd:

- Op moment aankoop/inbreng;
- Op moment dat zeker is dat de waardedaling heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld bij aanpassing bestemming;
- Op moment van uitgifte/verkoop.

De keuze hangt met verschillende factoren samen:

- Gekozen kan worden om alle ingebrachte grond in de grondbank op voorhand af te waarderen. Dit legt een groot (tijdelijk) beslag op middelen. Bij verkoop zonder dat van de afwaardering sprake is, wordt de betreffende afwaardering terugverdiend. Bij verkoop kan ook blijken dat afwaardering vooraf onvoldoende is gebleken waardoor een negatief verkoopresultaat ontstaat.
- Wat is het moment dat de daadwerkelijke waardedaling zich voordoet? In beginsel is het waarde-effect het best zichtbaar bij de waarderingsmomenten, deze doen zich voor op het moment van transacties. Maar de feitelijke waardedaling treedt al op wanneer de bestemming wijzigt en zet al in als reële verwachtingen over de wijziging van de bestemming aanwezig zijn. Het introduceren van een ander moment dan het moment van transactie leidt tot een extra administratieve last. Een veelvuldige herwaardering leidt tot fluctuaties in de waardering en daarmee in de benodigde middelen om de afwaardering te financieren.
- Op welke wijze worden andere waardeontwikkelingen financieel vertaald: de markt is continue in beweging en het verdienvermogen door landbouwkundig gebruik verandert voortdurend. Indien al deze waardebepalende factoren frequent worden vertaald in de waarde van de gronden wordt de daadwerkelijke afwaardering gekoppeld aan functiewijziging diffuus ten opzichte van de andere factoren.

Het verdient de voorkeur om afwaardering van gronden in de grondbank plaats te laten vinden op het moment van verkoop/uitgifte, omdat:

- dit het moment is dat de afwaardering zich concreet vertaalt in geld (verkoop);
- tussentijdse afwaardering kan fluctueren doordat aannames over waardes en gebruik gedurende het proces in beweging zijn.

3.1 Afwaarderen bij BBL

Op BBL is de Comptabiliteitswet 2016 van toepassing. Op grond van de Beschikking financieel beheer Bureau Beheer Landbouwgronden¹ worden verworven gronden tegen verkrijgingsprijs (aankoopprijs en bijkomende kosten) op basis van gedane uitgaven en ontvangsten verantwoord op de balans. Vervreemding vindt plaats op basis van een actuele taxatie (marktwaarde). Verschillen met de verkrijgingsprijs worden op basis van de Comptabiliteitswet 2016 als resultaat verantwoord en verrekend met de Algemene Reserve Exploitatie. Eventuele afwaardering vindt hier dus pas plaats op het moment dat de grond de grondbank verlaat. Belangrijke kanttekening is dat BBL alleen 'met verlies' kan verkopen als er op dat moment voldoende dekking aanwezig is in de Algemene Reserve Exploitatie en in de toekomst uit het Transitiefonds. Als die dekking ontbreekt reestert alleen voortzetting van de (tijdelijke) exploitatie als landbouwgrond.

Of er sprake is van afwaardering door BBL bij het afstoten van de grond is afhankelijk van een eventueel verschil van de verkrijgingswaarde en de op dat moment geldende bestemming en/of gebruik en de daarbij behorende waarde. Daarbij zijn drie situaties denkbaar:

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005618/2002-01-01>

- Bij het afstoten is de geldende bestemming landbouw en zal er geen sprake zijn van afwaardering, hoogstens van een verschil tussen aan- en verkoopprijs, ook niet bij voorziene doch niet gerealiseerde bestemmingswijziging;
- Bij afstoten is de geldende bestemming landbouw, maar zijn restricties verbonden aan het gebruik van de grond (bijv. extensieve landbouw), waardoor bij verkoop afwaardering van het beperkt gebruik van de grond binnen de grondbank plaatsvindt;
- Bij het afstoten beschikt de grond over een nieuwe bestemming (bijv. natuur of extensieve landbouw) waardoor bij verkoop afwaardering binnen de grondbank plaatsvindt.

Indien voorgenomen bestemmingswijziging nog niet heeft plaatsgevonden, kan gekozen worden om een privaatrechtelijke verplichting op te nemen, die grondslag is voor een bijbehorende afwaardering.

Als gedurende de exploitatie van door BBL aangekochte landbouwgrond sprake is van verpachting onder voorwaarden (bijv. extensieve landbouw), leidt dat niet bij voorbaat tot afwaardering van de grond, maar hebben de lagere pachtinkomsten wel invloed op het jaarlijks exploitatieresultaat van BBL. Wanneer sprake is van wijzigend gebruik als resultante van het gebiedsproces, ligt uitlichting van de grond, eventueel in verpachte staat, uit de grondbank meer voor de hand.

BBL was in de periode dat het actief landbouwgrond verwierf, gehouden 'niet prijsopdrijvend' te werken. Concreet betekende dit dat BBL in beginsel slechts gronden mocht verwerven tegen prijzen die niet naar boven afweken van door derden betaalde prijzen. Omgekeerd was BBL verplicht bij aankoop minimaal de agrarische waarde te betalen. Voorkomen van verstoring van de grondmarkt zal ook voor de grondbank een belangrijk principe zijn.

3.2 Afwaarderen bij provincies

Op provincies is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van toepassing. In het BBV wordt een onderscheid gemaakt in drie categorieën gronden, te weten:

- Grond als vast actief (bezit financieel gewaardeerd op de balans) waarvoor geldt dat deze tegen verkrijgingsprijs -of de getaxeerde marktwaarde als die lager is- op de balans wordt verantwoord. De bestemming van deze gronden wordt naar verwachting niet gewijzigd en blijft voor langere tijd (langer dan een jaar) in bezit.
- Grond bestemd voor gebiedsontwikkeling op termijn die als voorraad tegen verkrijgingsprijs onder materiële vaste activa wordt verantwoord en wordt afgewaardeerd als sprake is van daadwerkelijke waardevermindering;
- Voorraad grond, waaronder ruilgronden, die op de balans wordt gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs, dan wel de lagere marktwaarde. Dit zijn gronden buiten gebiedsontwikkeling.

Voor twee provincies (Overijssel en Noord-Holland) is nagegaan hoe zij invulling geven aan deze richtlijnen. Hoewel de systematiek van Overijssel en Noord-Holland verschilt, is het moment van dekking van de afwaardering gelijk, namelijk het moment van aankoop. Maar het moment van de feitelijke afwaardering wijkt af wanneer gronden gelegen zijn in het NNN. Overijssel waardeert af op het moment dat duidelijk is wat de eindbestemming is, terwijl Noord-Holland dat uitstelt tot het moment van verkoop van de grond. Beide provincies waarderen de overige gronden tegen boekwaarde, dan wel marktwaarde als die lager is.

Provincie Overijssel

- De op basis van Grond voor Grond door BBL aan de provincie overgedragen gronden worden verantwoord onder voorraad gereed product en handelsgoederen. Deze gronden worden tegen marktconforme prijzen gewaardeerd.
- Binnen het Natuurnetwerk Nederland aangekochte grond wordt direct afgewaardeerd naar de beoogde bestemming natuur.
- Bij de gronden in het revolving fund (aankoop ruilgrond kavelruilprojecten), die hun landbouwfunctie blijven behouden, is geen sprake van afwaarderen en worden gronden tegen de waarde landbouwgrond gekocht en ook weer verkocht.

Provincie Noord-Holland

- Gronden die worden aangekocht t.b.v. NNN worden tegen verkrijgingsprijs op de balans onder materiële vaste activa (gronden en terreinen) opgenomen.
- De middelen die worden gestort in de reserve Afwaardering Grondaankopen, worden op het moment van verkoop ingezet om de afwaardering te dekken.
- Gronden onder Voorraden zijn op de balans tegen boekwaarde of een lagere marktwaarde opgenomen.

3.3 Afwaarderen in het kader van het provinciaal gebiedsprogramma

In de hoofdlijnenbrief van de minister van Natuur en Stikstof d.d. 1 april 2022 wordt de gebiedsgerichte en integrale aanpak om de doelen op gebied van natuur, bodem, water en klimaat te kunnen realiseren uitgewerkt. De startnotitie d.d. 10 juni 2022 werkt dit 'wat' verder uit door regionale doelen voor reductie van stikstofemissie en de Kaderrichtlijn Water te kwantificeren. In een later stadium vindt die kwantificering van regionale doelstellingen ook voor water, klimaat en natuur plaats. De provincies moeten in hun provinciale gebiedsprogramma's de 'wat-vraag' gaan vertalen in de 'hoe-vraag'. Bij die formulering van de 'hoe-vraag' kunnen de provincies verschillende soorten maatregelen invullen waarbij afwaardering aan de orde kan zijn. Opkoop, verplaatsen en extensiveren kunnen resulteren in de afwaardering van de bestaande waarde van landbouwgrond en/of gebouwen.

De provinciale gebiedsprogramma's (Gebiedsprogramma 1.0) dienen uiterlijk 1 juli 2023 te zijn vastgesteld. De voorloper, het Gebiedsprogramma 0.1 heeft geen juridische status en biedt vooral inzicht in hoe ver stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden van de WSN-doelen² verwijderd zijn en welke maatregelen kunnen worden ingezet om de doelen te halen. In het Gebiedsprogramma 1.0 vindt een verbreding van de doelen met andere opgaven (klimaat, landbouw, bodem en water) plaats. Het gebiedsprogramma 0.1 kan wel worden gebruikt om het proces te toetsen en waar nodig te herijken. Het gebiedsprogramma 0.1 kan ook worden benut om een eerste tentatief inzicht in de benodigde en beschikbare maatregelen te verkrijgen.

² WSN: Wet stikstofreductie en natuurverbetering

Transitiefonds als begrotingsfonds

Het kabinet stelt voor om het Transitiefonds in te richten als een begrotingsfonds. Een belangrijk kenmerk van een begrotingsfonds is dat het de mogelijkheid biedt over een langere periode middelen beschikbaar te stellen. De voor internetconsultatie gepubliceerde 'Tijdelijke regels over de instelling van een begrotingsfonds voor het landelijk gebied' beschrijven de kaders waarbinnen het Transitiefonds als begrotingsfonds gaat functioneren. De belangrijkste uitgangspunten die in deze notitie worden meegenomen zijn:

- De minister voor Natuur en Stikstof wordt aangewezen als fondsbeheerder;
- De fondsbeheerder stelt een Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied en Natuur op;
- Via een Algemene maatregel van Bestuur kunnen nadere regels worden gesteld;
- Er is sprake van toetsing op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen.

Essentieel voor de beheersing van de middelen in het begrotingsfonds is dat een prospectief inzicht blijft bestaan in de mate waarin de beschikbare middelen in de twee perioden (t/m 2030 en 2031 t/m 2035) door de toekenning van middelen zijn belegd. Die beheersing kan worden ondersteund door een onderscheid te maken in potentiële- en juridische verplichtingen.

Een potentiële verplichting wordt gedefinieerd als een besluit waarbij het Rijk (de fondsbeheerder) in principe de bereidheid tot het verstrekken van een bijdrage heeft uitgesproken.

Een juridische verplichting ontstaat wanneer het Rijk een bijdrage toekent en het Rijk tot nakoming is verplicht wanneer aan de voorwaarden voor het verlenen van die bijdrage wordt voldaan.

Specifieke uitkeringen

Middelen uit het Transitiefonds kunnen door middel van specifieke uitkeringen door het Rijk beschikbaar worden gesteld aan de provincies. Het Transitiefonds kent drie compartimenten (spoor 1 en 2 en uitvoeringskosten)³. De beide sporen zijn nader onderverdeeld. Middelen kunnen op basis van provinciale gebiedsprogramma's beschikbaar worden gesteld. Voorshands wordt daarom bij de toekenning van bijdragen aan de provincies uitgegaan van een compartimentering. Dit kan wel de flexibiliteit bij de uitvoering van maatregelen beperken. Niet het *wat*, maar het *hoe* prevaleert dan. Er wordt van uitgegaan dat via één regeling aan de provincie een gecompartmenteerde bijdrage voor de uitvoering van maatregelen wordt verleend.

³ p. 18 van de Budgettaire bijlage bij Coalitieakkoord 2021 – 2025. Afwaardering in spoor 1.

Stadsvernieuwing als inspiratiebron

De stadsvernieuwing, zoals die plaats heeft gevonden in de vorige eeuw, kan als inspiratiebron dienen voor de wijze waarop de financiële relatie tussen Rijk en provincies inhoud kan worden gegeven. Zowel de impact, de omvang van de operatie als de integrale aanpak maken dat de stadsvernieuwing en de gebiedsgerichte aanpak voor de herinrichting van delen van het landelijk gebied veel met elkaar gemeen hebben.

De tot 1977 van kracht zijnde regeling Besluit Bijdragen Reconstructie- en Saneringsplannen (de zogenaamde 80% regeling) legde de nadruk op de verantwoordelijkheid van het Rijk. Op basis van die regeling konden gemeenten voor binnenstedelijke gebieden een subsidie aanvragen van 80% op de aankoop- en sloopkosten van gronden en gebouwen. Op basis van een in zogenaamde verwervingslijsten onderbouwde ramingen op objectniveau werd vooraf na beoordeling de bijdrage door het rijk vastgesteld. Op basis van werkelijke gerealiseerde kosten werd afgerekend (tot in beginsel het maximum van de toegekende bijdrage).

De invoering van de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977 (Interim Saldoregeling Stadsvernieuwing) markeerde de overgang van verantwoordelijkheid van het Rijk naar samenwerking tussen Rijk en gemeenten. Deze regeling kende de navolgende werkwijze:

- Integrale benadering waarbij op gebiedsniveau een samenhangend beleid op het terrein van welzijn, economie en ruimtelijke ordening moet worden geformuleerd (de 'wat-vraag', waarvoor het Rijk nu al de kaders heeft geformuleerd);
- Goedkeuring van het Rijk van door gemeenten genomen besluiten tot aanwijzing van een gebied (aanwijzingsbesluit, vergelijkbaar met het gebiedsprogramma) en uitwerking van die besluiten in uitwerkingsplannen (de gebiedsprocessen).

Bij goedkeuring van het aanwijzingsbesluit ging het rijk met de gemeente een potentiële verplichting aan, zijnde een afspraak waarop te zijner tijd concrete uitwerkingsplannen en aanvragen om uitkering van rijkssteun volgen. Bij die goedkeuring werd aan gemeenten ook een werkkapitaal beschikbaar gesteld t.b.v planvoorbereidingskosten en het uitvoeren van anticiperende maatregelen. Bij goedkeuring van een uitwerkingsplan ontstond een juridische verplichting waarbij een financiële bijdrage in het verschil tussen kosten en opbrengsten door het rijk werd toegekend.

Stadsvernieuwing geprojecteerd op provinciaal gebiedsprogramma

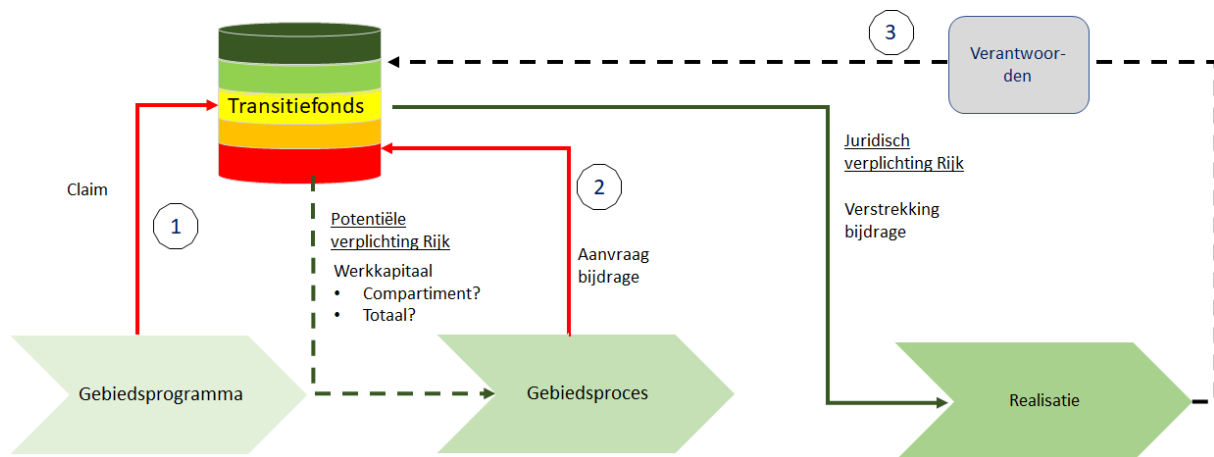
De provincies dienen uiterlijk 1 juli 2023 een breed provinciaal gebiedsprogramma in (Gebiedsprogramma 1.0). Dat programma zal ook financieel onderbouwd moeten zijn. De voorgestelde maatregelen worden gekoppeld aan de compartimenten zoals die in het Transitiefonds worden onderkend. Per 1 januari 2024 treedt het Transitiefonds in werking.

De integrale gebiedsprogramma's kunnen als basis dienen om:

- als Rijk met iedere provincie een potentiële verplichting aan te gaan, zodat provincies weten waar ze aan toe zijn, maar ook de financiële beheersing van middelen in het Transitiefonds mogelijk is;
- aan alle provincies een werkkapitaal (% van potentiële verplichting) beschikbaar te stellen uit de compartimenten Uitvoeringskosten en de overige sporen.

Vervolgens zal per provincie het integraal gebiedsprogramma voor de verschillende in de provincie te onderscheiden gebieden via de gebiedsprocessen verder worden uitgewerkt. Dat resulteert in uitwerkingsplannen. Het is te verwachten dat het tempo maar ook de maatregelenmatrix per gebied kan verschillen. Daarom adviseren wij dat het Rijk een juridische verplichting aangaat op het niveau van het uitwerkingsplan. Die bijdrage wordt uitgekeerd in twee tranches (tot 2030 en tot 2035). Provincies verantwoorden per uitwerkingsplan de werkelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten. In de compartimentering van het Transitiefonds en ook bij de toekenning wordt het onderdeel afwaardering apart onderscheiden.

Specifieke aandacht vraagt nog de wijze waarop de gebiedspartijen hun eigen bijdrage (dekking van maatregelen waarvoor zijn zelf verantwoordelijk zijn, zoals bijvoorbeeld afwaardering voor de bestaande natuuropgave), maar die wel integraal onderdeel zijn van het gebiedsproces.



Figuur 1 Proces beschikbaar stellen middelen t.b.v. afwaardering

In figuur 1 is schematisch dit proces weergegeven. Elementen die daarbij om een nadere uitwerking vragen zijn de condities waaronder bij het toekennen van een potentiële verplichting werkkapitaal beschikbaar wordt gesteld. Ook moet de vraag worden beantwoord of bij de toekenning van middelen sprake is van compartimentering of uitwisselbaarheid tussen de verschillende compartimenten (bijvoorbeeld tussen middelen voor afwaarderen en innovatie) mogelijk is.

Afwaardering als onderdeel van de specifieke uitkering

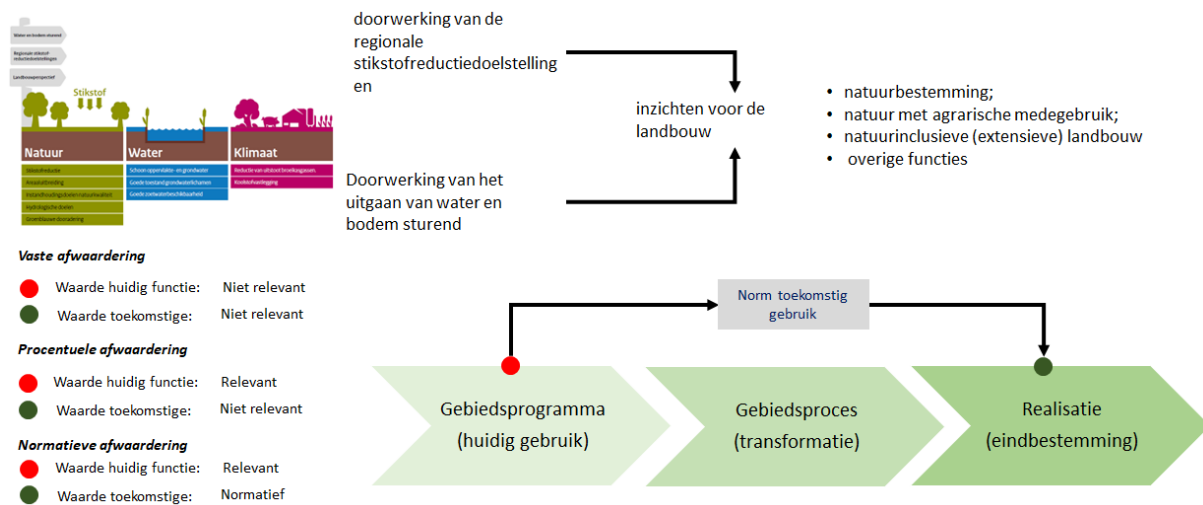
De afwaardering is het verschil tussen de actuele (agrarische) marktwaarde van de landbouwgrond minus de marktwaarde van de toekomstige functie. De actuele (agrarische) marktwaarde van landbouwgrond verschilt per regio en is afhankelijk van de eigenschappen van het individuele perceel. De marktwaarde van de toekomstige functie wordt ook regionaal beïnvloed en is ook afhankelijk van de economische gebruikswaarde van het perceel. Op transactieniveau zullen partijen op basis van taxatie de hoogte van de afwaardering zo nauwkeurig mogelijk willen bepalen. Maar voor het Rijk is dat bij de toewijzing van middelen geen werkbaar alternatief. Daarom wordt voorgesteld om een systematiek toe te passen waarbij gefaseerd middelen beschikbaar worden gesteld. De systematiek zou er als volgt uit kunnen zien:

1. Bij het aangaan van de potentiële verplichting wordt gewerkt met een normatief bedrag voor de afwaardering, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in drie categorieën afwaardering:
 - natuurbestemming;
 - natuur met agrarische medegebruik;
 - natuurinclusieve (extensieve) landbouw.

De onderbouwing van de hoogte van de afwaardering van de cultuurgrond kan op een normatieve grondslag plaatsvinden. Dit kan per provincie verschillen. De volgende benaderingen kunnen worden gebruikt:

- Vaste afwaardering per toekomstige functie: hierin wordt voor het gewijzigde gebruik een vaste waardedaling verondersteld. De vaste verlaging kan voor de betreffende gronden worden doorgevoerd op de huidige (agrarische) waarde. De methode houdt alleen rekening met een verschil in gebruik, maar geen rekening met een verschil in agrarische waarde.
- Procentuele afwaardering op basis van een vaste verhouding tussen de waarde van de huidige functie en de waarde van de toekomstige functie: de procentuele verlaging kan voor de betreffende gronden worden doorgevoerd op de huidige (agrarische) waarde. Deze methode houdt rekening met de agrarische waarde, maar niet/minder met toekomstige gebruik.

- Normatieve vaste waarde voor de toekomstige functie, waarbij de afwaardering het verschil is tussen de huidige waarde en de toekomstige normatieve waarde. Deze methodiek neemt het toekomstig gebruik als uitgangspunt.



Figuur 2 Methoden afwaardering grond

In figuur 2 zijn in relatie tot het gebiedsproces de drie methoden die kunnen worden gebruikt bij de raming van budgettaire effecten van afwaardering weergegeven.

Afwaardering van de opstallen is complexer dan cultuurgrond en hangt (nog) meer samen met de specifieke situatie: bouwkundige staat, grootte, functioneel gebruik, geschiktheid toekomstig gebruik, ligging, etc. Hierdoor is zowel de waarde van de huidige situatie als die in de toekomstige situatie moeilijker te bepalen. Taxatie (op hoofdlijnen) biedt inzicht in de afwaardering, maar leidt vooral in de voorfase tot extra plankosten.

In het provinciaal gebiedsprogramma kunnen voorstellen worden opgenomen voor afwaardering van publiek en privaat eigendom. Voor de afwaardering tussen bestaande en toekomstige functie is dit niet relevant. De daadwerkelijke inzet van de afwaarderingsmiddelen voor publiek en privaat eigendom loopt via het gebiedsproces c.q. het uitwerkingsplan van de provincie.

Als waardegrondslag kan gebruik worden gemaakt van het kwartaalbericht agrarische grondmarkt, zoals die door het Kadaster wordt verstrekt.

2. Bij de toekenning van de juridische verplichting door het Rijk aan een provincie (tot het beschikbaar stellen van middelen) zal de provincie aan de hand van de door de provincies zelf onderbouwde afwaarderingspercentages de afwaardering bepalen in het uitwerkingsplan.
3. De verantwoording van de uitgaven door de provincies per uitwerkingsplan vindt op basis van werkelijk gerealiseerde kosten plaats (incl. accountantsverklaring). Aan die verantwoording ligt een proces ten grondslag waarbij de hoogte van de afwaardering:
 - is gebaseerd op een taxatie;
 - waar de hoogte afwijkend van de taxatie is vastgesteld, deze is gemotiveerd.

Waardebepaling: huidige waarde

De bepaling van de huidige waarde vindt plaats op basis van marktconforme uitgangspunten op het moment dat de afwaardering plaatsvindt. Indien dit binnen 6 maanden van een transactie plaatsvindt, is het niet nodig om de waarde opnieuw vast te stellen. Voor de huidige waarde is het echter wel van belang om de aankoopwaarde te schonen van bijkomende kosten als proceskosten,

notariskosten en overige vergoedingen (w.o. schadeloosstelling). Deze kosten vallen onder het compartiment aankoop en niet onder het compartiment afwaardering.

Indien een aankoop langer dan 6 maanden voor het moment van afwaardering ligt, wordt uitgegaan van een waardebepaling op moment van aankoop. De daadwerkelijke aankoopkosten worden hierbij niet meegenomen.

Waardebepaling: toekomstige waarde

De verwachte toekomstige waarde wordt bepaald op het moment van afwaarderen. In geval dat de toekomstige waarde op dat moment nog niet zeker is, dient dat meegewogen te worden in de waarde. Dit kan invloed hebben op het moment dat de afwaardering wordt geëffectueerd.

Waardebepaling: waardeontwikkeling

Voor de huidige en toekomstige waarde geldt dat het moment van waardebepaling in de toekomst ligt. De waardeontwikkeling tot dat moment is onderdeel van het uitwerkingsplan. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van extrapolatie van waardeontwikkeling uit het verleden op basis van het consumentenprijsindexcijfer van het CBS. De waardeontwikkeling wordt in de tijd gemonitord en kan worden meegenomen in de financiële spelregels bij de juridische verplichting.

Uitkering van middelen

De uitkering door het Rijk vindt plaats aan de provincies. Op basis van de juridische verplichting (tot het beschikbaar stellen van middelen) wordt werkkapitaal beschikbaar gesteld per gebiedsproces/uitwerkingsplan voor afwaardering als onderdeel van de totale toekenning aan een gebiedsproces/uitwerkingsplan. Om kansen te benutten in de periode voorafgaande aan de juridische verplichting is het raadzaam om de mogelijkheid te bieden om provincies al eerder werkkapitaal beschikbaar te stellen.

Op basis van de uitgangspunten voor doelmatigheid en doeltreffendheid ligt het niet voor de hand om de totale toekenning te ontschotten (1 lump-sum). Wij adviseren spelregels op te stellen binnen welke ruimte het mogelijk is om de schuiven met middelen tussen de verschillende compartimenten in de toekenning.

4.0 Afwaardering als instrument

Door toepassing van een bijdrage voor afwaardering (subsidie) voor andersoortig gebruik -onder de voorwaarde van vestiging van een kwalitatieve verplichting- kan andersoortig gebruik van landbouwgrond worden gestimuleerd.

Relevant is in hoeverre dit overheidsingrijpen invloed heeft op de prijsontwikkeling van landbouwgrond en handhaafbaar is. Uitgaande van een grondmarkt voor landbouwgrond onder volledige concurrentie heeft subsidie invloed op vraag en aanbod en de prijsvorming. In een volkomen transparante markt zal de vraag zich ook aanpassen en rekening houden met het beperkte gebruik en dat vertalen in een lagere prijs (subsidie-effect) bij gelijkblijvende vraag.

De markt voor landbouwgrond is geen perfecte markt. Zo zal de hoogte van de subsidie moeilijk volledig af te stemmen zijn op het daadwerkelijk financieel effect dat het voeren van extensieve landbouw heeft op de bedrijfswaarde van de landbouwgrond. Een te hoge subsidie kan door stijging van de vraag een prijsopdrijvend effect hebben op de landbouwgrond. Is de subsidie te laag, zullen zich geen of onvoldoende gegadigden aanmelden.

Het introduceren van een afwaarderinginstrument als instrument kent in de basis een aantal nadelen die uitgesloten moeten zijn voordat een dergelijk instrument/regeling goed kan worden ingezet:

- Prijsbeïnvloeding: het introduceren van een subsidie voor afwaardering beïnvloedt de prijsvorming. Een koper houdt bij een aankoop in bepaalde mate rekening met een verminderd gebruik. Dit is onderdeel van de prijsvorming. Door het introduceren van een afwaarderingssubsidie verandert het risicoprofiel van grondeigendom; de grondwaarde zal bij

verminderd gebruik minder snel dalen, doordat bekend is dat het 'waardeverlies zal worden gecompenseerd' vanuit de subsidie.

- Marktbeïnvloeding: de subsidie zal invloed hebben op de vraag en aanbod van landbouwgrond. Het aanbod van overtollige grond zal afnemen (de huidige eigenaar krijgt meer gebruiksmogelijkheden binnen bereik) en de vraag zal toenemen (vanuit partijen die zich met de subsidie richten op functiewijziging). De bestaande krapte op de grondmarkt zal hierdoor mogelijk toenemen.

Waarderingsregels verslaglegging

Bij de waardering van een actief en een passief komen in aanmerking de verkrijgings- of verwaardingsprijs en de actuele waarde (art. 2:384 lid 1 BW). Waardering tegen de actuele waarde betekent dat de desbetreffende activa- of passivaposten worden geherwaardeerd op een hoger, respectievelijk lager bedrag in geval van geconstateerde waardeinstijgingen, respectievelijk waardedalingen. In het geval van materiële vaste activa worden de waardeinstijgingen niet met een resultaat verantwoord. Dit omdat dat waardeinstijging verwezenlijkt moeten zijn alvorens deze als resultaat worden verantwoord. Technisch gesproken leidt het uitstel van het nemen van een waardemutatie als resultaat tot het verantwoorden van die mutatie middels de herwaarderingsreserve (artikel 2:390 BW).

Fiscaal afwaarderen

De landbouwvrijstelling bepaalt dat een verlies op landbouwgrond niet aftrekbaar is. De Rechtbank Noord-Nederland, 25.06.2018 heeft beslist dat bij landbouwgronden die door het aangaan van een kwalitatieve verplichting waardedaling ondergaan, de optredende waardedaling door de eigenaar fiscaal aftrekbaar is. Volgens die uitspraak behoeft die waardedaling voor de eigenaar niet te worden gecompenseerd met de subsidie, op basis van SKNL die als compensatie voor de waardedaling wordt verstrekt. Als motivatie daarvoor is gehanteerd dat de subsidie belastingvrij is en de waardedaling aftrekbaar, waardoor er een fiscaal verlies voor de eigenaar ontstaat. Dit fiscaal verlies kan de agrariër verwerken in zijn boeken. Het fiscaal effect dient meegenomen te worden ingeval van het opstellen van een regeling: cumulatie van effecten moet worden voorkomen.

5.0 Grondbank of afwaardering als instrument?

Een grondbank heeft als belangrijke meerwaarde t.o.v. afwaardering als instrument dat de overheid meer grip heeft op de allocatie van middelen. Grond wordt marktconform gekocht en verkocht en het afwaarderen blijft transparant. De grondbank stuurt ook op het gebruik van de grond tijdens het tijdelijk beheer en het moment van verkoop.

Als grondeigenaren de mogelijkheid wordt geboden om voor hun (toekomstige) gebiedsprocessen benodigde gronden via de nationale grondbank te verwerven, ontstaat voor provincies de mogelijkheid om de nationale grondbank te benutten als voorfinanciering/stallingsfaciliteit. Hier is sprake van maatwerk op perceel- of transactieniveau. Het moment van afwaarderen verschuift hiermee voor de provincie van het moment van aankoop van de landbouwgrond (volgens BBV) naar het moment dat de nationale grondbank de grond aan de provincie overdraagt. Dat kan een bewuste keuze zijn, maar kan ook tot een ongewilde passiviteit bij provincies leiden met betrekking tot het afnemen van grond t.b.v. provinciale doelen (natuur). Ingeval van aankoopbelemmeringen bij een provincie kan het overigens ook juist leiden tot een versnelling.

Gronden in de grondbank

In de agrarische sector bestaat een zekere weerstand tegen verkoop aan de overheid mede vanuit de veronderstelling dat de betreffende gronden dan niet meer beschikbaar zijn voor de sector. Mede daarom is het aannemelijk dat wanneer een grondbank wordt opengesteld voor alle

landbouwgrond, met name slecht verhandelbare landbouwgrond wordt aangeboden. Wanneer die gelegen is in de buurt van Natura 2000-gebieden, biedt dit overigens kansen. Maar wanneer deze gronden in andere gebieden zijn gelegen, zal de verdere verhandelbaarheid beperkter kunnen zijn. Dat kan de exploitatie van de grondbank nadelig beïnvloeden.

Uit een onderzoek van het Kadaster in 2020/2021 blijkt dat boeren nauwelijks bereid zijn hun land uit eigen beweging te verkopen. Landbouwgrond wordt in Nederland amper op de vrije markt verkocht. Jaarlijks wordt ca. 1,7 procent van de landbouwgrond verkocht. De ligging (wel of niet dichtbij een Natura 2000-gebied) wordt daarbij een relevante factor genoemd. Hoewel in het onderzoek niet verder is onderzocht waarom die grondmobiliteit zo laag is, kan een van de factoren zijn dat die grond nodig is voor uitoefening van de bedrijven. Verondersteld mag worden dat op de vrije markt vooral landbouwgrond van hoge kwaliteit wordt verhandeld.

Maatwerk afwaarderen en borging

Wanneer afwaarderen als instrument bij generieke regelingen wordt ingezet, is er geen ruimte voor maatwerk. Dat kan ten kosten gaan van de effectiviteit en efficiency van de regeling of tot onbedoelde effecten op de grondmarkt leiden. Belangrijk is een balans te vinden tussen maatwerk en generieke aanpak, vanuit de administratieve last maar ook vanuit de handhaving.

Bij afwaardering als instrument moet borging plaatsvinden om te voorkomen dat de landbouwgrond in een later stadium weer oneigenlijk wordt gebruikt. Hierbij zijn publiekrechtelijke (bestemmingsplan) en privaatrechtelijke instrumenten beschikbaar.

- De publiekrechtelijke instrumenten hebben betrekking op planologie (bestemming) en/of vergunningen. De gemeente is het bevoegd gezag wat betreft de bestemming. Voor vergunningen is dit een geheel van gemeentelijke, provinciale en rijksinstrumenten. De publiekrechtelijke instrumenten zijn op dit moment overigens ook niet altijd inzetbaar. De bestemming 'landschapsgrond' bestaat nog niet en extensieve landbouw is niet vast te leggen in een bestemming (overigens wel extensief agrarisch medegebruik van natuur).
- Privaatrechtelijke instrumenten hebben betrekking op afspraken die notarieel worden vastgelegd (kwalitatieve verplichtingen) of in daarvoor passende verpachtingen. De handhaving van een kwalitatieve verplichting is complexer dan de toepassing van publiekrechtelijke instrumenten of verpachting. De borging -in openbare documenten/registers- is tevens nodig om voor de markt de gebruiksmogelijkheden kenbaar te maken en te voorkomen dat het maatschappelijk kapitaal, aangewend voor de afwaardering als gevolg van functiewijziging, in de toekomst verloren gaat. Verder verdient de handhaving van kwalitatieve verplichting bij voortgezet gebruik door de bestaande eigenaar aandacht. Immers, niemand ziet toe op de handhaving van die kwalitatieve verplichting, zolang er geen wijziging in eigendom plaatsvindt. Het pachtinstrumentarium biedt hier meer zekerheden omdat de verpachter zelf belang en instrumenten heeft om nakoming te vorderen. Maar dan blijft de grond wel eigendom van de grondbank. Indien er afwaardering plaatsvindt zonder dat de bestemming en/of vergunningen wijzigen is slechts sprake van privaatrechtelijke borging.

Belangrijk is om bij de verdere uitwerking van de borging rekening te houden met de periode van borging, de juridische vastlegging en de handhaving. Het gaat hierbij onder meer om de handelswijze indien de grondslag voor de afwaardering is komen te vervallen en daarmee de doelstelling niet/minder voortduurt. Welke partij is dan verantwoordelijk voor een alternatieve uitvoering/borgen en welke middelen zijn daarvoor dan beschikbaar.

Financiering van de grondbank en afwaardering als instrument

Bij een grondbank verschillen moment van aan- en verkoop in de tijd. Voor de overbrugging van die periode is financiering van de aankoop- en bijkomende kosten noodzakelijk. En voor zover de tijdelijke exploitatie van die gronden negatief is, is ook financiering c.q. dekking van dit nadelig

saldo noodzakelijk. Tegenovergesteld kan een positief exploitatieresultaat als financieringsbron worden ingezet. Op het moment van verkoop van de grond wordt een (negatief) verschil tussen verkrijgingswaarde en verkoopresultaat, wanneer dit het gevolg is van afwaardering, gedekt via middelen uit het Transitiefonds.

Bij de toepassing van afwaardering als instrument is geen sprake van financiering (lening) maar vindt bij afwaardering via toekenning van een subsidie direct dekking (budget) via een andere bron plaats. Belangrijk instrumenteel verschil tussen een groundbank en afwaardering als zelfstandig instrument is dat alleen bij de groundbank sprake is van een financieringsvraagstuk (lening) met (gedeeltelijke) uitgestelde afwaardering.

Financiering van Groundbank

De financieringsbehoefte van de groundbank strekt zich uit vanaf het moment dat BBL landbouwgrond koopt tot het moment dat BBL de grond weer verkoopt. De financiering wordt afgelost door de verkoopopbrengst, eventueel in combinatie met ontvangen van afwaarderingmiddelen uit het Transitiefonds of een andere bron (zoals tijdelijke pachtopbrengsten).

De financiering van de groundbank is in beginsel niet gratis. Als sprake is van financiering via het Rijk, zijn de financieringskosten afhankelijk van de wijze van financiering. BBL wordt aangemerkt als een RWT (rechtspersoon met een wettelijke taak). Het ministerie van Financiën kan in overeenstemming met het vakdepartement aan RWT's een rekening-courantovereenkomst met de RWT sluiten waarbij het vakdepartement zich garant stelt voor de lening. Een RWT die deelneemt aan schatkistbankieren kan er tevens voor kiezen een lening af te sluiten bij een commerciële bank. De RWT is dus niet verplicht bij de schatkist te lenen. Er zijn verschillende alternatieven mogelijk zoals renteloze voorschotten vanuit het ministerie en/of financiering uit de markt.

Het Groen Ontwikkelfonds Brabant (GOB) is een bedrijf waarin alle provinciale gronden van de provincie Noord-Brabant zijn ondergebracht. Doelstelling van het GOB is het realiseren van het Natuurnetwerk Brabant. Middelen zijn grond en subsidieverstrekking aan derden die aan deze opgave willen meewerken. Initiatiefnemers hiervoor kunnen het GOB vragen om een afwaardering van de grondprijzen, als zij natuur willen realiseren. Middels subsidies worden gronden herbestemd tot 'agrarisch met waarden' waarmee de grond 50% afgewaardeerd kan worden. Grond binnen het Rijks Natuurnetwerk wordt met 85% afgewaardeerd. Zo'n constructie kan ook binnen de groundbank worden toegepast.

Afwaardering zonder groundbank

Bij toepassing van afwaardering als instrument is geen sprake van financiering (lening), maar alleen van budgettaire dekking (via het Transitiefonds). Zolang er voldoende middelen in het Transitiefonds beschikbaar zijn, is de uitvoering mogelijk.

6.0 Effectieve inzet van middelen

Voor de uitvoering van dit beleid is t/m 2035 is oorspronkelijk in totaliteit ca. € 25 mld. beschikbaar. Daarvan is in totaliteit specifiek € 6,925 mld. beschikbaar voor financiële afwaarderen en € 7.415 mld. voor opkoopregelingen LBV en MGA. Ook de voor uitbreiden natuurareaal beschikbare middelen ad € 2,330 mld. kunnen in beginsel als aankoopmiddelen worden beschouwd.

Stikstofonds: maatregelen per spoor	cum 2022-2030 in mln. €	2030-2035 in mln. €
Spoor 1: Opkoop, financiële afwaardering grond en KRW	13.800	3.681
wv. Opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens	6.100	1.315
wv. Financiële afwaardering grond (melkvee)	5.700	1.225
wv. Uitbreiden natuurareaal (niet zijnde natura 2000)	1.330	1.000
wv. Additioneel tbv Kaderrichtlijn Water (KRW)	670	141
Spoor 2: Perspectief blijvers: verder met ingezette route naar verduurzaming	4.350	943
wv. Natuurinclusieve landbouw	2.220	470
wv. Innovatieve stalsystemen en managementmaatregelen	1.000	212
wv. Beleid rond versterken ondernemerschap en innovatie	1.230	261
Uitvoeringskosten	1.750	376
Totaal	20.000	5.000

Het totale areaal aan landbouwgrond bedraagt in 2021 volgens opgave van CBS ca. 1.812.000 ha. Daarvan bestaat ca. 29% uit grond t.b.v. akkerbouw, bijna 50% uit (tijdelijk) grasland en ca. 11% uit grond voor groenvoergerassen. De gemiddelde prijs voor bouwland bedraagt in het jaar 2021 per hectare gemiddeld € 77.000, grasland € 64.800 en snijmaisland € 67.500. Op basis van het aandeel van deze categorieën landbouwgrond bedraagt de gewogen gemiddelde prijs voor landbouwgrond voor Nederland in 2021 afgerond € 69.000 per hectare.

Met als aanname dat de grondbank wordt 'opengezet' voor het aankopen van landbouwgrond in geheel Nederland, is met deze gemiddelde grondprijs een rekenmodel opgezet. Daarbij is als fictie gehanteerd dat deze middelen alleen voor aankoop van landbouwgrond worden ingezet. De aankoop van gebouwen en stikstofrechten is buiten beschouwing gelaten. Verder is als aanname gehanteerd dat het afwaarderingspercentage bedraagt: bij natuurbestemming 85%, bij natuur inclusieve landbouw 70% en bij extensieve landbouw 50%. Daarnaast is als aanname gehanteerd dat 10% van de grond wordt gekocht t.b.v. natuur en 45% voor natuur inclusieve landbouw respectievelijk extensieve landbouw. Verder is als uitgangspunt gehanteerd dat de door de grondbank gekochte landbouwgronden volledig met middelen uit het Transitiefonds worden afgewaardeerd naar hun toekomstige functie.

	2022-2030 €	2030-2035 €	2022-2035 €	2022-2030 ha	2030-2035 ha	2022-2035 ha
Opkoop	6.100.000.000	1.315.000.000	7.415.000.000	141.449	30.493	171.942
Afwaardering grond (melkvee)	5.700.000.000	1.225.000.000	6.925.000.000	132.174	28.406	160.580
Uitbreiden natuurareaal	1.330.000.000	1.000.000.000	2.330.000.000	22.677	17.050	39.727
Totaal	13.130.000.000	3.540.000.000	16.670.000.000	296.300	75.949	372.249

afwaardering	aandeel	afwaardering	prijs/ha	
- natuur	10%	85%	69.000	5.865
- natuurinclusieve landbouw	45%	70%	69.000	21.735
- extensieve landbouw	45%	50%	69.000	15.525
Gewogen afwaardering				43.125

Op basis van deze aannames kan in de periode 2022-2035 ca. 23% van de totale landbouwgrond getransformeerd worden naar natuur, extensieve of natuur inclusieve landbouw. Wanneer provincies (mede) de kosten van afwaardering van gronden met een toekomstige natuurbestemming dragen, neemt het percentage landbouwgrond, dat kan transformeren, verder toe.

Bijlage: Samenvatting uitkomst gesprek 7-7-2023 tussen LNV en provincies
Datum: 8-7-2022

Op 7 juli heeft de tweede bijeenkomst Nationale Grondbank en afwaarderen plaatsgevonden. De heren Roosemalen en Savelkoul hebben de deelnemers meegenomen in hun bevindingen en voorstellen. Voorliggend een samenvatting van de uitkomsten van de bijeenkomst.

De bijeenkomst richt zich primair op het vraagstuk afwaarderen. Afwaarderen kan spelen bij zowel gronden/het vastgoed in de Nationale Grondbank als bij de Provincies/gebiedsprocessen. Wat betreft de gebiedsprocessen kan afwaardering aan de orde zijn bij zowel de publieke partners als de private/particuliere partners. Door de deelnemers wordt onderstreept dat afwaardering bij private partners een essentieel onderdeel is van het gebiedsproces.

Afwaardering kan plaatsvinden in de Nationale Grondbank en de Nationale Grondbank kan niet-afgevaarderd vastgoed inbrengen in het gebiedsproces/overdragen aan partijen. Dit kan gaan om vastgoed dat door de Nationale Grondbank is verkregen uit de markt, maar ook om bestaand overheidseigendom dat geen onderdeel is van de Nationale Grondbank.

Afwaarderen is te definiëren als het financieel verschil tussen de huidige en toekomstige waarde. De huidige waarde kan bepaald worden op basis van verkrijgingswaarde of marktwaarde. De toekomstige waarde gaat uit van de (verwachtings)waarde op basis van de nieuwe/toekomstige situatie. De wijze van bepalen van de afwaardering kan verschillen per doel, per fase in het planproces en per situatie. In de bijeenkomst zijn behandeld:

- Vaste afwaardering op basis van het doel. Hierbij is het uitgangspunt dat de afwaardering eigenstandig in een norm/bedrag kan worden vertaald.
- Afwaardering op basis van een vast percentage van de huidige waarde. Hierbij is het uitgangspunt dat de toekomstige waarde een bepaald aandeel is van de huidige (agrarische) waarde.
- Afwaardering op basis van het verschil tussen de huidige waarde en een genormeerde toekomstige waarde op basis van toekomstige gebruiksmogelijkheden. Hierbij is de toekomstige waarde vertrekpunt en wordt het verschil berekend met de huidige (agrarische) waarde.

Afwaarderen kan aan de orde zijn bij zowel grond als opstallen. Afwaarderen zal zich naar verwachting vooral richten op de gebiedsprocessen, als zijnde als het integrale vehikel waarin doelen, maatregelen, vastgoed en financiën bij elkaar komen. De Provincies voeren hierop de regie, samen met Rijk en gebiedspartners. Het is derhalve raadzaam om de gebiedspartners te betrekken bij de wijze waarop afwaardering binnen een gebiedsproces wordt vormgegeven.

In het gebiedsproces komen verschillende doelen en daarmee dekkingsbronnen samen. Dit is relevant hoe de afwaardering plaatsvindt en wie betaalt. In een gebiedsproces kan ook sprake zijn van verdienvermogen. Er is dan geen afwaarderen maar opwaardering. Dit zal moeten worden betrokken hoe de afwaardering voor een gebiedsproces wordt benaderd. Een saldobenadering kan voor het gebiedsproces als totaal een oplossing zijn, waarbij het deel dat ten lasten wordt gebracht van het Transitiefonds Landelijk Gebied apart in beeld wordt gebracht.

Voor afwaardering zijn verschillende methodieken mogelijk. Deelnemers stellen dat het raadzaam is in zekere mate te standaardiseren. Verder is het wenselijk om met elkaar (provincies en Rijk) de systematiek te bepalen en te kijken of daarbij sprake is van gezamenlijke vraagstukken/acties als toetsing aan Europese wet- en regelgeving.

In de provinciale gebiedsprogramma's komen de afwaarderingen uit de gebiedsprocessen samen. Dit is een mogelijke route waarlangs middelen uit het Transitiefonds Landelijk Gebied beschikbaar kunnen worden gesteld aan de Provincies. In de verschillende stappen die de gebiedsprocessen

doorlopen (voorbereiding, uitvoering en verantwoording) is afwaardering een belangrijk (groot) onderdeel. Partijen zullen met elkaar moeten kijken hoe de dynamiek van de gebiedsprocessen, de werkwijze van de Provincies en de informatiebehoefte vanuit Rijk daarin samen kunnen komen. Dit geldt ook voor het beschikbaar krijgen van een werkkapitaal (direct vanuit het Rijk danwel op basis van voorfinanciering door de Provincies). Het werken met potentiële en juridische verplichting kan hierbij een werkbare oplossing zijn.

De borging en handhaving is een nog nader uit te werken onderdeel. Dit is een samenspel van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten. Wat betreft het toezicht vanuit het bestemmingsplan ligt hier wellicht ook een rol bij de gemeenten, of wat betreft het waterpeil/peilbesluit bij de waterschappen. In geval van afwijking van de werkelijke situatie in relatie tot de afspraken zal bepaald moeten worden hoe hiermee om te gaan, om doelrealisatie en instandhouding op die plek (danwel elders) zeker te stellen inclusief behoud van aanwending van het maatschappelijk kapitaal voor de doelen.

Bij de nadere uitwerking van de systematiek van afwaardering zullen diverse factoren meegenomen moeten worden. Het kan hierbij gaan om gebiedspecifieke factoren zoals bodem, functies, grondprijzen, maar ook om factoren als boekhoudkundige benadering binnen de provincie of bedrijfsmatige factoren bij de eigenaar. Dit maakt dat een integrale benadering nodig is. Een genormeerde systematiek is hierbij wenselijk in het kader van gelijkheid en beperken van de bijbehorende (administratieve) lasten. Waarschijnlijk is een aanpak waarbij zowel normatieve als situationele elementen terugkomen de meest kansrijke. Dit is punt van nadere uitwerking.

Alternatieve/ aanpalende onderwerpen uit het gesprek:

- Pacht: is verpachting een alternatief sturingsinstrument om gronden beschikbaar te stellen in een gebiedsproces?
- Nadeelcompensatie: dit is een vorm van afwaardering die meegenomen kan worden in de verdere uitwerking.
- SKNL: is een beproefd instrument dat kan worden meegenomen bij de uitwerking.
- Stadsvernieuwing: financiële spelregels kunnen worden meegenomen in de aanpak.